

PRODUITS VITAUX ET SECTEURS STRATÉGIQUES : COMMENT GARANTIR NOTRE INDÉPENDANCE ?

Note d'ouverture n° 2 – 18 décembre 2020

Il est nécessaire et urgent d'ouvrir une réflexion et d'agir pour surmonter notre dépendance en matière de produits vitaux et garantir l'avenir de nos secteurs stratégiques.

L'épidémie due au coronavirus nous a brutalement placés devant cette nécessité et la responsabilité qui en découle. Elle a eu des conséquences très lourdes, évidemment et d'abord sur l'état sanitaire du monde et spécialement de notre pays, entraînant un grand nombre de pathologies difficiles à contrôler et provoquant chez nous la mort de plusieurs dizaines de milliers de personnes.

Mais les conséquences n'ont pas été que sanitaires. Les réactions en chaîne qui ont concerné l'économie, le décrochage brutal de l'activité de millions d'entreprises, la perspective du chômage dans de nombreux secteurs d'activité, les effets sociaux inéluctables avec leur retentissement sur les situations personnelles des travailleurs concernés ainsi que sur leur famille et leurs proches, tout cela constitue le cadre d'une crise planétaire sans précédent depuis la dernière guerre mondiale.

Cette crise a durement éprouvé nos sociétés. Comme toute épreuve elle a permis de mobiliser des capacités de réaction parfois inattendues : les hôpitaux et le système de santé en général ont été contraints de s'adapter pour faire face. Le monde du commerce a dû innover pour garder le contact, malgré le confinement, avec les consommateurs. Pour répondre à une demande inusitée, certaines industries ont dû relancer des lignes de production. Le monde du travail s'est avancé sur les voies nouvelles du travail à distance, par exemple. Tout cela a obligé à ouvrir des voies nouvelles et positives.

Mais il demeure que nombre de faiblesses sont apparues au grand jour. Nos sociétés, et parmi elles la société française, n'étaient pas prêtes. Elles n'étaient pas armées pour faire face à une vague de cette ampleur et à des défis d'une telle exigence.

Parmi ces faiblesses, certaines mettent en cause notre souveraineté, notre indépendance et les intérêts de notre pays.

Un pays comme la France ne peut pas se trouver brutalement exposé à des pénuries de produits vitaux.

Nous avons découvert que se trouvaient mis en cause les approvisionnements en médicaments essentiels aux traitements et à la santé de nos compatriotes, des dispositifs indispensables à la lutte contre l'épidémie, comme les masques, des équipements nécessaires aux soignants, comme les gants et les capes. Nous avons vérifié que les stocks n'existaient pas ou n'étaient pas suffisants.

Mais ce risque peut être avéré aussi pour d'autres produits indispensables au monde agricole, au monde industriel ou à notre vie en société.

Ces risques de pénurie révèlent la dépendance de notre pays à des chaînes de production lointaines, dépendant de décisions sur lesquelles nous n'avons aucune prise.

Lorsqu'il s'agit de produits de consommation classiques, ces pénuries sont gênantes mais gérables. Lorsqu'il s'agit au contraire de produits vitaux, de tels risques sont inacceptables.

Le Haut-Commissariat au Plan souhaite ouvrir une réflexion partagée sur ce type de dépendance.

Il est en effet dans les buts mêmes de l'institution de réfléchir à l'indépendance de notre pays, à la sécurité de nos concitoyens, aux garanties à apporter aux secteurs les plus cruciaux de notre économie et de notre vie en commun.

Une telle réflexion n'a jamais été conduite en prenant en compte l'ensemble des questions qui peuvent concerner notre souveraineté et sa mise en cause. C'est le but de cette « note d'ouverture » de mettre en perspective deux nécessités :

- ***l'élaboration d'un plan de mobilisation*** pour qu'en cas de crise soit assurée la disposition des produits et des équipements vitaux.
- ***une réflexion plus large sur la définition et la sécurisation des secteurs stratégiques*** dont dépend, au-delà même de la défense nationale et de nos approvisionnements, la souveraineté de notre pays.

Des décisions doivent maintenant être prises par les pouvoirs publics et le monde économique, industriel et agricole, décisions que le Haut-Commissariat au Plan contribuera à préparer.

François Bayrou
Haut-Commissaire au Plan

La crise comme révéléateur de nos vulnérabilités

La pandémie de Covid 19 a mis en évidence les difficultés d’approvisionnement de nombreux pays développés, dont la France, en matériel essentiel à la lutte contre le virus. Les masques, gants, blouses de protection et respirateurs dont nous avons besoin de toute urgence ont fait défaut. Des médicaments essentiels ont failli manquer : anesthésiques, anticancéreux, anti-inflammatoires, antibiotiques...

Au printemps 2020, la demande de masques ayant été multipliée par dix¹, la pénurie a gagné tous les pays. La Chine elle-même, principal pays producteur et exportateur de masques (41 % des échanges mondiaux) a été dans un premier temps incapable de satisfaire ses propres besoins.

Or, nous avons en France, en Bretagne, des capacités de production de masques pouvant aller jusqu’à 200 millions d’unités par an et l’usine a été fermée par son propriétaire américain en 2018 !

Une logique du sauve-qui-peut

De nombreux pays (dont les trois-quarts des Etats membres du G20) ont alors adopté des décisions protectionnistes en interdisant temporairement l’exportation de matériel médical de base (masques, gants, combinaisons). Certains Etats ont réquisitionné des stocks ou des infrastructures de production ou, à l’image de la Russie, interdit l’exportation de denrées alimentaires comme les céréales.

Cette logique de sauve-qui-peut et ces initiatives non coopératives ont accru les pénuries et les tensions internationales, y compris au sein de l’Union européenne.

Des ruptures d’approvisionnement en médicaments cruciaux ont été observées². **Or ces vulnérabilités n’étaient pas inconnues** : elles avaient déjà été pointées à plusieurs reprises, notamment par une mission d’information sénatoriale sur les pénuries de médicaments et de vaccins conduite en 2018³, sans que cette analyse ait été réellement prise en compte.

Certes la crise a également mis en évidence la capacité d’adaptation de nos sociétés : la situation sanitaire tendue du printemps 2020 a pu être surmontée grâce à la mobilisation exceptionnelle du personnel soignant mais aussi des entreprises qui ont été en mesure, avec le soutien des pouvoirs publics, de maintenir la continuité de la vie de la Nation.

**Par sa
brutalité la
crise nous a
réveillés**

Cette épreuve a eu le mérite de nous réveiller. Nous savons désormais que d'autres crises, qu'elles soient ou non sanitaires, peuvent survenir : nous devons nous organiser en France et en Europe pour y faire face.

Au plus vite, nous devons identifier les dépendances dont souffre la France et qui peuvent concerner des produits particulièrement nécessaires en ces périodes.

Nous devons **rompre avec une logique de renoncement** qui a prévalu depuis des années et qui s'est imposée à bas bruit sans être débattue collectivement. Nous avons besoin d'un électrochoc. Il a pris la forme du virus.

**Indépendance
et capacité de
mobilisation
en toute
urgence**

Nous devons collectivement identifier ce qui est stratégique avec deux objectifs clairs :

- Assurer notre survie collective en cas de crise brutale : il faut un **plan de mobilisation** ;
- Assurer notre indépendance dans le temps long : il faut un **plan d'indépendance stratégique**.

Ces deux plans doivent être mis en œuvre sans retard et le Haut-Commissariat au Plan y contribuera.

* *
*

1. UNE FRANCE DÉPENDANTE PARCE QUE DES PANS ENTIERS DE SON INDUSTRIE ONT ÉTÉ DÉLAISSÉS

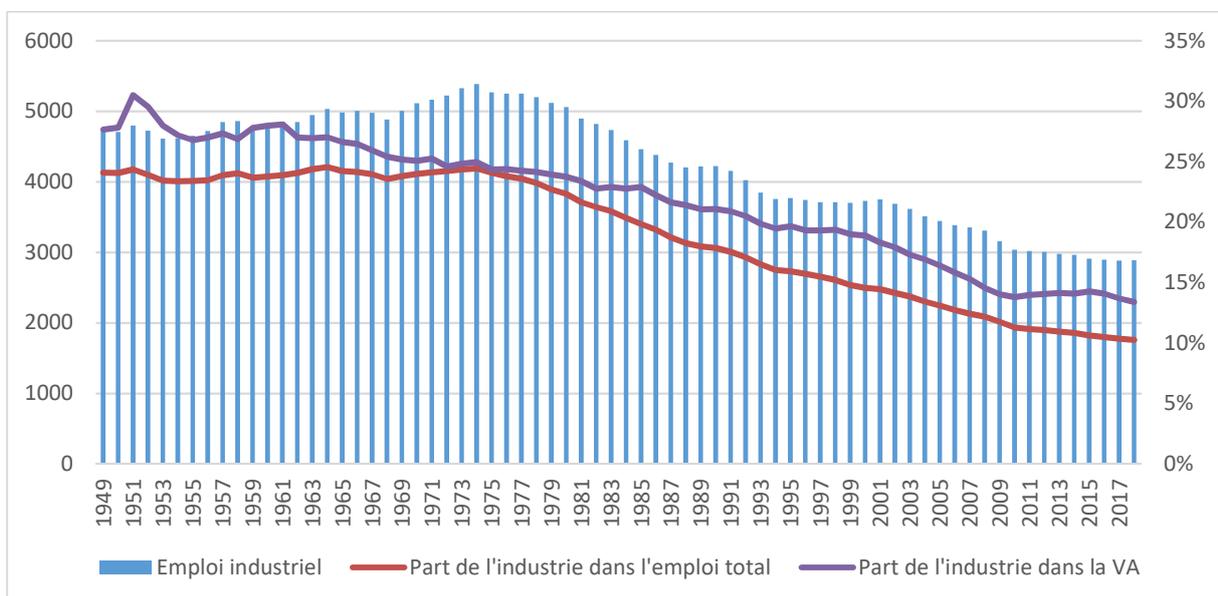
La désindustrialisation rapide et profonde de la France

5

La désindustrialisation des pays occidentaux a débuté au milieu des années 70 et a été particulièrement rapide et profonde en France. Le rapport de France Stratégie, *Les politiques industrielles en France*, paru le 19 novembre 2020, le montre de manière incontestable en s'appuyant notamment sur des comparaisons internationales

Le nombre d'emplois industriels et la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB ont été divisés par deux en 50 ans : entre 1974 et 2018, les branches industrielles ont perdu près de la moitié de leurs effectifs (2,5 millions d'emplois perdus sur 5,4 millions d'emplois en 1974), l'industrie ne représentant plus aujourd'hui que 10,3 % du total des emplois.

La part de la valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée totale, à prix courants, s'est également progressivement réduite. **En 2018, la part de l'industrie dans la valeur ajoutée s'établissait en France à seulement 13,4 %⁴, contre 25,5 % en Allemagne, mais encore 19,7 % en Italie ou 16,1 % en Espagne ! Ces chiffres décrivent une situation critique et un seuil d'alerte dépassé.**



Source : France Stratégie, *Les politiques industrielles en France*, 19 novembre 2020, volume 1, p. 42

Ce recul majeur de l'industrie n'a pas été le fruit d'une décision politique collectivement débattue. Elle est la conséquence d'une **logique de laisser-faire**. **Le résultat : la dépendance du secteur industriel français aux marchés mondiaux en de trop nombreux domaines.**

En effet, cette désindustrialisation s'est doublée d'une dépendance accrue de notre capacité industrielle vis-à-vis des approvisionnements étrangers. Le niveau de dépendance

de l'industrie française, à travers les chaînes de production mondiales, est ainsi passé en vingt ans en France de 20 % à plus de 30 %⁵, ce qui ne serait pas grave si notre appareil industriel était conquérant et en progression, mais qui accroît nos déséquilibres.

Les chiffres de la balance commerciale sont révélateurs du déséquilibre de la structure industrielle de la France.

L'effondrement de notre balance commerciale

6

Elle présente une dégradation continue depuis près de vingt ans : alors que le montant des exportations françaises de biens a augmenté de 53 % de 2001 à 2019, celui des importations a progressé de presque 74 % au cours de la même période, passant de 328 à 570 milliards d'euros.

Ce glissement se retrouve dans l'évolution de notre solde de la balance commerciale des biens : d'un quasi-équilibre en 2001, nous sommes tombés dans un abîme de 74 milliards en 2019...⁶

Une analyse plus précise des différentes productions est à cet égard éclairante. Outre un déficit commercial important (44 milliards d'euros) dans le secteur de l'énergie, qui illustre la dépendance énergétique de la France, un important déficit commercial peut être relevé dans les secteurs suivants (pour l'année 2019) :

- **biens d'équipement** : 33,6 milliards d'euros. Le déséquilibre dû aux importations augmente considérablement dans ce secteur en raison des achats de **machines industrielles et agricoles** (+4,7 % à 47,6 milliards d'euros après +6,3 % en 2018) et de **produits informatiques, électroniques et optiques**, dont le déficit (-16,8 milliards d'euros) repart à la hausse après s'être réduit en 2018⁷;

- **automobile** : 14,8 milliards d'euros (doublement par rapport à 2015), sous l'effet d'importations en hausse notamment depuis les pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie, alors que les exportations ralentissent en raison du choix de l'industrie de privilégier la production sur le lieu même des marchés étrangers en pleine expansion⁸, mais aussi pour servir le marché français en profitant d'une main d'œuvre à moindre coût. Le solde commercial des produits automobiles est devenu déficitaire en 2008. La production est passée de 3,5 millions de véhicules en 2000 à 2 millions en 2019⁹ ; dans la production européenne, la France est passée de 13,1 % en 2000, à 6,7 % en 2019¹⁰ ;

- **textile, habillement et cuir** : 12,4 milliards d'euros, légère amélioration en 2019, principalement le résultat de l'amélioration du solde des produits en cuir et des bagages, qui s'équilibre pour la première fois après -0,7 milliard d'euros en 2018.¹¹

**Des menaces
même sur nos
points forts**

Même certains de nos points forts sont menacés. Le **secteur agro-alimentaire**, toujours excédentaire (entre 6 et 7 milliards d'euros depuis une vingtaine d'années), est désormais inquiété : en 2018, les exportations de produits agricoles se sont élevées à 14,9 milliards d'euros, celles de produits transformés à 47,4 milliards, mais ces chiffres ne font pas de la France le leader européen en matière d'exportations agro-alimentaires : les Pays-Bas sont aujourd'hui les premiers exportateurs de biens agricoles et alimentaires (16,4 %) de l'Union européenne, suivis de l'Allemagne (14,4 %), de la France (11,5 %), et de l'Espagne (9 %) ¹².

7

Il est assez effarant de constater que nous sommes devenus dépendants dans le domaine des fruits et légumes à cause de nos importations notamment de fruits exotiques ou de jus de fruit alors que **depuis dix ans la surface des vergers a été divisée par deux sur le territoire français**.

Le secteur de la pharmacie, pourtant excédentaire, révèle des faiblesses préoccupantes.

S'il est l'un des principaux secteurs exportateurs en valeur (excédent de 6 milliard d'euros en 2019¹³), il est pourtant celui dont nos fragilités ont été exposées au grand jour au printemps dernier, révélatrices d'un mouvement de délocalisation progressive, accompagné d'une fragmentation des chaînes de valeur internationales. Alors que **405 médicaments étaient signalés en rupture de stock en 2016, on en compterait presque six fois plus (2400) pour l'année 2020**¹⁴.

On peut tirer de cet exemple que, si les chiffres de la balance commerciale donnent une idée des efforts à fournir afin d'équilibrer les flux mondiaux, **ils ne retracent pas à eux seuls les dépendances de la France en ce qui concerne certains produits. Il convient donc de s'intéresser plus finement aux activités et aux produits considérés comme essentiels.**

2. LES DISPOSITIFS ACTUELS DE PROTECTION DES INTÉRÊTS STRATÉGIQUES NE GARANTISSENT PAS LA FOURNITURE DES PRODUITS VITAUX

Plusieurs législations prévoient aujourd'hui l'intervention de la puissance publique dans un objectif de protection des secteurs stratégiques. Toutefois, l'objet de ces législations ainsi que leur régime juridique ne sont pas de nature à garantir à la Nation la fourniture des produits vitaux.

Ainsi **des opérateurs dits d'importance vitale (OIV)** peuvent se voir imposer des sujétions particulières et des mesures de sûreté dans un objectif de protection **d'installations** de nature stratégique. Il s'agit d'obligations visant à protéger les actifs physiques, les infrastructures et leurs systèmes d'information afin de permettre leur fonctionnement même en cas d'événements défavorables : cyberattaques, agressions extérieures, événements météorologiques extrêmes par exemple¹⁵.

Un deuxième dispositif vise à contrôler les investissements étrangers dans le capital d'entreprises stratégiques. Si cette législation concerne, au fil de réformes successives, un nombre croissant de secteurs d'activités, le contrôle des investissements étrangers ne peut toutefois être mis en œuvre qu'à l'occasion d'une prise de participation par un investisseur étranger. Ce dispositif est utile dans le cas précis mais ne peut donc pas empêcher des délocalisations réalisées « à bas bruit », sans entrée d'investisseur étranger au capital des sociétés, par exemple par l'effet de décisions d'externalisation. Or le caractère stratégique d'une entreprise ou des produits qu'elle fournit appelle une attention des pouvoirs publics indépendamment de la nationalité des investisseurs ou de changement au capital des entreprises.

Enfin l'Etat dispose d'actions spécifiques (*Golden shares*) au capital de certaines entreprises, qui lui confèrent des droits spécifiques, notamment la faculté de s'opposer à la délocalisation d'activités identifiées comme d'importance stratégique. En pratique, ce dispositif, qui ne peut par nature être utilisé que dans des sociétés dans lesquelles l'Etat détient une participation, a une portée très réduite.

Deux constats peuvent être tirés de ces différents instruments de protection :

En premier lieu, si ces différents instruments peuvent faire ponctuellement obstacle à la délocalisation d'activités « stratégiques », **ils ne constituent pas une réponse adaptée, en cas de crise, aux besoins de produits vitaux. C'est à cette réponse qu'il revient désormais de s'atteler, afin de garantir la sécurité de nos concitoyens et la pérennité des secteurs les plus cruciaux de notre économie et de notre vie en commun.**

En second lieu, la notion de secteur stratégique est elle-même confuse. Plusieurs définitions des « secteurs stratégiques » coexistent, ce qui ne facilite pas l'élaboration d'une doctrine cohérente, pourtant essentielle si les autorités publiques entendent agir de manière efficace.

Qu'est-ce qui est vraiment stratégique ?

Si tout est stratégique, plus rien n'est stratégique. Nous devons donc être plus rigoureux dans les critères qui permettent de juger qu'un secteur ou qu'un bien est stratégique :

Est stratégique ce qui assure la sécurité ou la continuité de la vie de la Nation en cas de crise brutale

9

Certains secteurs sont regardés comme stratégiques car la sécurisation de l'accès aux biens et services qui en relèvent sont essentiels à la Nation.

L'approvisionnement en certains biens et services, le fonctionnement de certains secteurs ne peuvent être interrompus sans entraîner des conséquences graves sur la sécurité et la continuité de la vie de la Nation. **Il s'agit là de produits ou services d'importance vitale.**

Il en va ainsi d'activités relevant de :

- la défense nationale, notamment en lien avec la dissuasion nucléaire ;
- les activités de cybersécurité, l'industrie aéronautique ou encore l'industrie spatiale, qui contribuent à la défense nationale ;
- l'eau ;
- l'énergie ;
- les télécommunications ;
- le secteur agroalimentaire ;
- Les produits pharmaceutiques et les dispositifs de santé.

La continuité d'approvisionnement ou d'accès de la population à ces biens et services constitue ainsi un enjeu fondamental pour la sécurité du pays et de sa population.

Sont également essentiels ce qu'on appelle les intrants fondamentaux sans lesquels ces biens ou services ne peuvent être fournis : composants électroniques, certains produits ou biens relevant de la chimie ou de la métallurgie... L'absence de dépendances en ces domaines est particulièrement importante car ces éléments irriguent de nombreux champs industriels et sont une condition de la capacité de conversion et d'adaptation de l'industrie.

Mais est également stratégique ce qui assure la souveraineté de la Nation au regard des objectifs prioritaires qu'elle se fixe.

La détermination des secteurs stratégiques doit aussi être le fruit d'une analyse des objectifs prioritaires de la Nation.

La maîtrise de certaines productions ou technologies peut ainsi être nécessaire pour mener à bien, de manière souveraine, des politiques publiques jugées prioritaires au regard d'enjeux sociétaux majeurs. A titre d'illustration un rapport récent (*Faire de la France une économie de rupture technologique*, rapport au ministre de l'économie et des finances et au ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, février 2020) a retenu, parmi les

technologies stratégiques, celles concourant à la transition énergétique (hydrogène, décarbonation de l'industrie) ou à la souveraineté numérique (technologies du quantique, infrastructures de stockage et de traitement des données).

Peut également être pris en considération le poids d'une activité dans l'économie nationale. Il existe en effet des secteurs dont le poids est si significatif dans notre économie que leur déstabilisation a un impact massif sur notre économie et nos équilibres globaux : l'aéronautique civile par exemple. **Ces activités sont donc importantes en ce que leur incidence sur l'économie nationale est telle,** notamment par le nombre d'emplois qu'elles représentent, que leur fragilisation emporte des conséquences de dimension « macroéconomique » sur le Nation.

10

Ces différentes notions de secteurs, biens, services ou technologies stratégiques appellent plusieurs actions :

La première action, urgente, que le Haut-Commissariat au Plan souhaite traiter est celle des produits vitaux, dont dépendent la sécurité et la continuité de la vie de la Nation en cas de crise.

La deuxième action, qui doit être conduite dans la durée, relève de la définition d'une politique industrielle. Il s'agit de déterminer les biens, services et technologies stratégiques, notamment ceux nécessaires à l'exercice souverain des politiques que l'Etat estime prioritaires à moyen et long terme, et de soutenir dans ces domaines l'innovation et la production.

3. SE MOBILISER ET FÉDÉRER POUR ASSURER LA FOURNITURE DES PRODUITS VITAUX ET GARANTIR L'AVENIR DE NOS SECTEURS STRATÉGIQUES

- **Première priorité : élaborer un plan de mobilisation pour assurer en cas de crise la disponibilité des produits et services vitaux**

Ce travail est double : **il exige d'identifier les produits et services vitaux**, avant d'établir pour chacun d'entre eux une réponse adaptée aux différentes crises envisageables.

Etablir une cartographie des biens et services vitaux

L'élaboration du plan de mobilisation en cas de crise brutale exige tout d'abord de définir ce qui est vital. En relèvent sans nul doute certains biens et services parmi :

- Les produits de santé ;
- Les produits agro-alimentaires ;
- Les services de fourniture et de distribution d'eau ;
- Les services de fourniture, de transport et de distribution d'énergie ;
- Les services de télécommunications.

Mais il convient d'aller plus loin, d'entrer dans le détail, secteur par secteur, produit par produit.

Aujourd'hui les dispositions relatives au contrôle des investissements étrangers ont fixé une liste de secteurs stratégiques, déclinée de manière distincte par les différents ministères. Sous leur responsabilité, un recensement sectoriel est établi pour identifier notamment les technologies et les entreprises critiques. Pour ce faire, le ministère élabore, dans son champ, sa propre vision des intérêts stratégiques de la Nation, ses propres priorités, en matière de technologies et de compétences.

Mais on constate que l'établissement d'une cartographie affinée, homogène et cohérente de l'ensemble des activités et des produits vitaux n'existe pas. Il faut l'établir d'urgence.

Chacun de ces produits ou services vitaux doit être traité dans le cadre d'un plan de mobilisation. Cette réflexion est d'autant plus urgente en ce qui concerne les biens et services pour lesquels la France est particulièrement vulnérable.

**La priorité :
les biens
vitaux et
vulnérables**

Il convient de distinguer ces notions : certains biens et services sont vitaux ; pour autant la France ne présente pas ou peu de vulnérabilité en la matière si leur production ou leur fourniture n'est pas menacée par des dépendances fortes. On peut citer par exemple la production et la distribution d'électricité ou encore le secteur de la distribution et du traitement de l'eau.

En sens inverse, certains biens sont vulnérables mais ne sont pas vitaux. On peut penser aux produits textiles et cuir, dont la production est largement délocalisée.

La vulnérabilité d'un secteur ou d'un produit peut être appréciée au regard de plusieurs critères tels que ceux proposés dans une récente étude (*Plan stratégique à l'horizon 5 ans de développement de l'industrie française*, étude réalisée par Accenture Strategy, juillet 2020) :

- la dépendance aux importations ;
- la concentration des approvisionnements auprès d'un nombre réduit de fournisseurs ;
- les risques attachés aux pays sources ;
- la distance parcourue par les biens importés.

Ce sont les produits à la fois stratégiques et vulnérables qui doivent d'urgence être identifiés : parmi eux figurent, selon l'étude précitée d'Accenture Strategy, les antibiotiques, les hormones, mais aussi les fibres optiques dans le champ des industries de l'électronique, les générateurs à vapeur et condensateurs ainsi que l'uranium naturel et ses composés dans le champ des industries minières et métallurgiques.

**Pour chaque bien et
service vital, établir un
plan de mobilisation en
réponse aux différents
scénarios de crises**

Chaque secteur stratégique a ses spécificités : garantir les capacités de défense de la Nation, soigner sa population, assurer son approvisionnement alimentaire impliquent des réponses « sur mesure », réalistes et différenciées selon la nature de la crise à laquelle la Nation est confrontée.

Ces plans doivent se prononcer sur deux points :

Ils doivent en premier lieu déterminer les modalités pertinentes de nature à préserver la sécurité des citoyens et la continuité de la vie de la Nation.

La crise de la Covid-19 a mis en lumière l'intérêt de la **relocalisation** d'activités productives sur le territoire français ou, le cas échéant, sur le sol européen.

Cependant, pour garantir la fourniture de produits vitaux, la relocalisation appelle de prendre en compte l'ensemble de ses conséquences, notamment de nature environnementale.

L'opportunité d'une relocalisation dépend notamment du type de biens produits et des infrastructures nécessaires.

Ainsi la (re)localisation d'activités productives suppose que les Français acceptent l'implantation de nouvelles industries à proximité de leur lieu de vie. Les mobilisations vis-à-vis de ces installations laissent à penser que la réponse n'est pas évidente. De même, cela suppose que la main d'œuvre soit disponible et disposée à travailler dans ces domaines.

Les intrants nécessaires doivent également être disponibles : la réindustrialisation peut ainsi supposer une consommation accrue d'électricité, qui exige des capacités de production suffisantes.

Au demeurant, la relocalisation n'est pas l'unique réponse. D'autres solutions existent. Une politique « assurantielle » peut également être déployée. Elle peut emprunter plusieurs formes :

- **Une politique de stocks**, qui peut être judicieuse pour disposer des produits adéquats face à une crise (comme c'est le cas avec le pétrole) ;
- **Une politique de diversification des sources d'approvisionnement :** la multiplication des fournisseurs d'un bien regardé comme essentiel diminue les impacts de la perte d'un des maillons de la chaîne logistique en raison d'une crise de nature économique, environnementale, politique ou sanitaire ;
- **Une politique, préparée et définie à l'avance, de conversion de l'outil industriel** en cas de crise : s'il s'agit d'être en mesure de répondre à une crise soudaine, la conversion du tissu industriel selon un plan formalisé et prédéfini peut suffire, sans qu'il soit nécessaire ni opportun de relocaliser l'activité concernée. Il en va ainsi lorsque la production est aisée et qu'il est peu coûteux d'adapter le tissu industriel : pour la production de gel hydro-alcoolique, dont les besoins ont considérablement augmenté avec la crise sanitaire, des lignes de production présentes sur notre territoire ont pu être reconfigurées rapidement. D'autres types de reconfigurations industrielles devraient à l'avenir être anticipées et formalisées afin de se préparer à d'éventuelles tensions.

Les plans de mobilisation doivent préciser en second lieu l'échelle à laquelle l'autonomie stratégique doit être garantie.

Souveraineté nationale et/ou européenne

L'autonomie de certains secteurs vitaux peut être envisagée au plan européen, dans une répartition entre des Etats dont il conviendrait alors d'organiser la solidarité.

Une analyse fine des biens essentiels doit s'accompagner d'une réflexion sur les moyens les plus pertinents à mettre en œuvre pour atteindre nos objectifs. **Dans certains cas, l'échelon pertinent est le niveau européen**, afin de bénéficier d'économies d'échelle, de complémentarités des systèmes productifs, d'un marché intérieur suffisamment important.

Les travaux à conduire sur la préservation de la souveraineté doivent donc être articulés avec la dynamique initiée au niveau européen sur l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

Pour assurer cette autonomie, au bénéfice des citoyens français comme européens, il peut être opportun d'adopter des mesures communes de sûreté, de normes de qualité, d'interopérabilité ou d'harmonisation des procédures et des productions.

Par analogie, telle est l'option qui fut retenue dans le domaine de l'énergie, pour le pétrole (création de l'Agence internationale de l'énergie et réglementations à respecter par les pays membres : stocks stratégiques à hauteur de 90 jours de consommation courante par exemple), mais aussi pour le nucléaire (traité Euratom et approvisionnement en combustible). On peut également songer aux règles prudentielles édictées par l'Union européenne en matière de sécurité d'approvisionnement en électricité.

- **Deuxième priorité : engager une réflexion plus large, au-delà des produits vitaux, sur l'identification des biens, services et technologies stratégiques et soutenir dans ces domaines l'innovation et la production.**

L'Etat doit engager une démarche fédérative avec les filières de production pour fixer les priorités stratégiques

L'Etat ne doit pas seulement veiller à la fourniture, en cas de crise, des produits vitaux à la Nation ; **il doit également fixer**, au-delà de ces produits, **ses priorités stratégiques**. Pour ce faire, plusieurs actions doivent être engagées.

L'Etat doit dresser le constat des forces et les faiblesses de la France dans les différents champs industriels et technologiques. Les priorités retenues doivent s'appuyer sur les atouts de la France, de ses territoires, de sa recherche...

Il doit privilégier les secteurs sur lesquels l'industrie nationale peut être compétitive. C'est en effet la compétitivité de l'industrie nationale qui peut assurer, dans la durée, production de valeur ajoutée et emplois. **Les ruptures technologiques actuelles (robotisation, intelligence artificielle, fabrication additive...) sont une opportunité pour poser de manière renouvelée la question de la compétitivité de l'industrie nationale, y compris dans des secteurs qui ont connu par le passé des délocalisations massives.**

Les priorités stratégiques doivent être fixées dans les domaines où une demande intérieure forte est établie ou peut être stimulée, notamment par la commande publique. La demande intérieure constitue en effet un socle fondamental pour soutenir avec succès le renouveau de l'industrie nationale.

Si la demande intérieure est nécessaire à la reconstruction d'une industrie nationale, son développement passe par la conquête des marchés internationaux. **Les priorités stratégiques doivent être définies en lien avec les perspectives à l'international, qu'il faut donc analyser.**

Tels sont quelques-uns des travaux qui doivent être menés : il revient à l'Etat de les conduire en fédérant tous les acteurs, en associant de manière étroite les filières et les territoires. De ces réflexions doivent être dégagées les priorités stratégiques et les actions à mener.

Ces réflexions ne doivent pas se cantonner aux secteurs industriels d'aujourd'hui ; **ils doivent être étendus aux secteurs d'avenir**, sur lesquels les positions industrielles restent à conquérir. Plusieurs études ont déjà été menées afin d'identifier les secteurs innovants susceptibles d'être porteurs de croissance, au niveau européen comme au niveau national.

Il reste aujourd'hui à en apprécier le caractère stratégique, en essayant de distinguer les produits et technologies dont la maîtrise apparaît cruciale pour conforter le statut de la France comme puissance du XXI^e siècle, à arrêter des choix et à décliner ces décisions dans des politiques industrielles concrètes.

Si certaines de ces orientations ont été retenues dans le cadre du plan de relance, **il convient désormais que l'Etat joue un rôle moteur, fédérateur, en mettant en action les différentes filières industrielles pour qu'elles contribuent à définir ce qui est stratégique.** C'est à partir de ces analyses que peut être élaborée une politique sectorielle, comportant une revue des moyens déployés pour conforter les secteurs concernés et assurer leur développement d'avenir.

Donner une vision à long terme pour la mise en œuvre des priorités stratégiques

Cette politique sectorielle doit identifier les technologies clés, les acteurs industriels concernés et les chaînes d'approvisionnement structurantes. Elle doit aussi comporter une cartographie des compétences, de l'état des technologies et de la recherche, ainsi que des perspectives à l'export.

Enfin, il appartient à l'Etat d'établir, en lien avec les régions, à partir des stratégies de filières, une vision d'ensemble des activités définies comme stratégiques, dans un objectif d'aménagement du territoire national.

Les stratégies établies par filière doivent en effet être agrégées afin de dégager, de manière concrète, une représentation territorialisée de nos priorités industrielles et des secteurs d'avenir. Il s'agit ainsi d'assurer la mise en cohérence des politiques de soutien avec les capacités des infrastructures et l'objectif de développement équilibré des territoires.

En conclusion, le Haut-Commissaire au Plan appelle à l'ouverture immédiate d'un chantier mené en lien étroit avec les filières industrielles, afin que soit assurée à la Nation la capacité de traverser des crises telles que celle de la Covid-19 et de garantir son indépendance stratégique à long terme.

Deux plans d'action doivent être élaborés par l'Etat :

1. A court terme, un plan de mobilisation, qui vise à :

- 1.1. **Identifier**, secteur par secteur, **les produits vitaux** ;
- 1.2. **Pour chaque produit vital, définir une réponse adaptée** aux différents scénarios de crise :
 - Relocalisation ;
 - Stocks ;
 - Diversification des approvisionnements ;
 - Conversion de l'outil industriel en cas d'urgence pour fabriquer les produits vitaux.

16

2. A moyen terme, un plan industriel d'indépendance stratégique, qui requiert :

- 2.1. **Un Etat fédérateur**, pour entrainer tous les acteurs et en particulier les filières de production mais aussi les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions chargées du développement économique ;
- 2.2. **Le retour à l'esprit d'industrie** dans le monde économique et plus largement encore par le biais de l'orientation des jeunes et la formation ;
- 2.3. **La fixation des priorités stratégiques**, au regard des besoins de la Nation, en tenant compte des atouts de la France et de ses territoires, de leurs domaines d'excellence, de la demande intérieure et des perspectives de marché à l'international ;
- 2.4. **L'identification**, pour chacune de ces priorités, **des champions industriels**, de leur implantation sur le territoire et des chaînes d'approvisionnement clés ;
- 2.5. **Un programme de renforcement de la compétitivité** dans ces domaines, pour tenir compte notamment des ruptures technologiques actuelles ;
- 2.6. **Un plan de formation ou de reconversion des personnels** pour pouvoir mobiliser les compétences nécessaires.

Le Haut-Commissariat au Plan entend engager ce mouvement en traitant prioritairement les secteurs suivants :

1. Les produits et services essentiels à la population : **agriculture et agroalimentaire, santé** ;
2. Les infrastructures fondamentales qui sont la condition même de la souveraineté de la Nation et de la compétitivité de l'économie : production et réseaux d'**énergie**, réseaux de **télécommunications** et réseaux de **transport** ;
3. les déterminants essentiels de ces secteurs, tels que les **composants électroniques, la chimie et la métallurgie**.

Références

¹ Paul-Adrien Hyppolite, « Relocaliser la production après la pandémie ? », in *Relocaliser, décarboner, rapatrier*, vol. 1 n° 179, Fondation pour l'innovation politique, septembre 2020, 72 p.

² UFC-Que Choisir, *Pénuries de médicaments. Devant la responsabilité criante des laboratoires, les pouvoirs publics doivent sortir de leur complaisance*, 9 novembre 2020. <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-penuries-de-medicaments-devant-la-responsabilite-criante-des-laboratoires-les-pouvoirs-publics-doivent-sortir-de-leur-complaisance-n84943/>

³ Sénat, Rapport de la mission d'information sur la pénurie de médicaments et de vaccins (Yves Daudigny, président, Jean-Pierre Decool, rapporteur), 27 septembre 2018 : https://www.senat.fr/commission/missions/penurie_de_medicaments_et_de_vaccins/index.html

⁴ France Stratégie, *Les politiques industrielles en France*, 19 novembre 2020, volume 1, p. 42. <https://www.strategie.gouv.fr/publications/politiques-industrielles-france-evolutions-comparaisons-internationales>

⁵ Sébastien Jean, Ariell Reshef, Gianluca Santoni, « Les chaînes de valeur mondiales à l'épreuve de la crise sanitaire », in *L'économie mondiale 2021*, La Découverte, 2020, p. 25-40.

⁶ Statistiques de l'*International Trade Center*, agence conjointe de l'ONU et de l'OMC. Il faut noter que le montant des importations, dans le rapport 2020 de la direction générale du Trésor sur le commerce extérieur (voir référence en note suivante) s'élève à 575 milliards d'euros en 2019, et que le déficit commercial de la France est de 79,8 milliards d'euros (hors matériel militaire).

⁷ Direction générale du Trésor, *Rapport 2020 - Le commerce extérieur de la France, Analyse des résultats 2019 Environnement international, déterminants et facteurs d'évolution*, février 2020, 74 p.

⁸ *Ibid.*

⁹ Chiffres de l'Organisation internationale des constructeurs automobiles, repris notamment dans l'article « Les voitures françaises à succès de moins en moins made in France », *Le Parisien*, 24 juin 2019, <https://www.leparisien.fr/economie/les-voitures-francaises-de-moins-en-moins-made-in-france-24-06-2019-8101272.php>, et « Un retour de l'industrie automobile de masse est-il possible ? », *Le Monde*, 3 juin 2020, https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/06/03/un-retour-de-l-industrie-automobile-de-masse-en-france-est-il-possible_6041618_3234.html.

¹⁰ Thomas Vacher, « L'industrie automobile en France : l'internationalisation de la production des groupes pèse sur la balance commerciale », *Insee*, n°1783, 21 novembre 2019. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4253389#:~:text=La%20France%20est%20le%20cinqui%C3%A8me%20pays%20fabricant%20automobile%20de%20l,de%20la%20production%20automobile%20europ%C3%A9enne.>

¹¹ Direction générale du Trésor, *op. cit.*

¹² Thierry Pouch, « La balance commerciale agroalimentaire française : excédentaire mais menacée », *Vie Publique*, 25 novembre 2019. [https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/271841-balance-commerciale-agroalimentaire-francaise-un-excedent-menace.](https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/271841-balance-commerciale-agroalimentaire-francaise-un-excedent-menace)

¹³ Direction générale du Trésor, *op. cit.*

¹⁴ *Etude* UFC-Que Choisir, précitée, chiffres de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).